




CA1
FN
-1985E87

GOVT



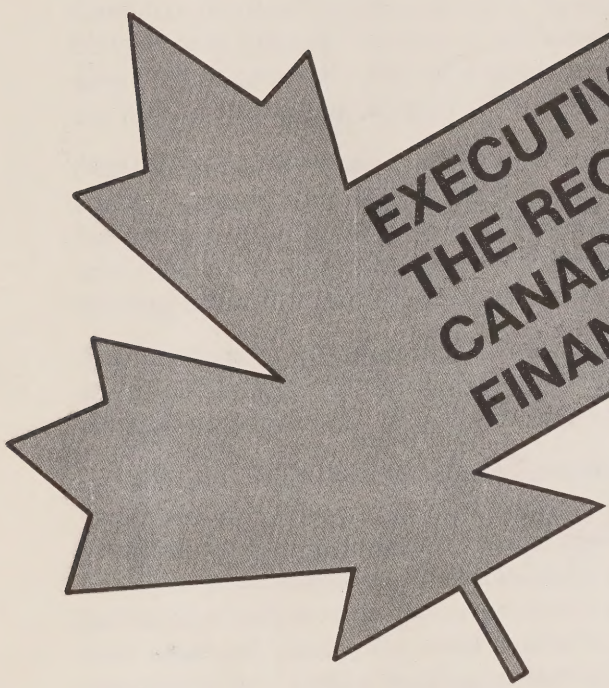
Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115542383>

CAI
FN
-1985
E87

19

Publications



**EXECUTIVE SUMMARY:
THE REGULATION OF
CANADIAN
FINANCIAL INSTITUTIONS**



April 1985

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. F 2-63/1985-1

ISBN 0-662-53713-01

Executive Summary

Canadian financial institutions are in the midst of change. Traditional roles are being broken down by a variety of new developments. To a degree, this trend is international in nature. Financial sector regulation has become a prominent issue not only in Canada but in many other major industrialized countries as well.

The changes in the Canadian financial system have been relatively rapid and, as can be expected, have caused considerable institutional re-evaluation. The changes have been mostly linked to the diversification by one type of financial institution into another's traditional territory. In the process, there has been a further blurring of the distinctions among the various types of financial institutions.

Despite the rapid changes, Canada's financial institutions have served the market well. They have earned the confidence of Canadians and maintained an exemplary reputation abroad.

Nevertheless, the new developments, coupled with the recent failure of several trust, mortgage loan and general insurance companies, have focused public attention on the regulation of financial institutions in general, and policies concerning the soundness of institutions in particular. At the same time, financial institutions such as trust, mortgage loan and insurance companies have pressed with increased urgency for modifications to their respective governing legislation and regulations. Unlike banking legislation, the acts of Parliament governing these institutions are not required to be reviewed every 10 years. Although these institutions' requests have until recently been addressed by changes that have been made over the years on a piecemeal basis, there has not been a general revision to their governing legislation in many decades.

From the federal government's point of view, the recent developments and problems in the financial sector have brought into question some of the fundamental assumptions with respect to how government should frame regulation to best meet public policy goals. Questions have also been raised about the government's long-standing practice of formulating policy for each segment of the financial industry separately, rather than for all segments at the same time. It is generally recognized that the existing legislation was not framed with the emerging structure of the financial sector in mind and that, as a consequence, there is a need for a fundamental review of how public policy is implemented for this sector. This paper is intended to stimulate a wide-ranging public discussion, initiating the process that would lead to a legislative response to the changing financial environment.

Given the federal government's exclusive jurisdiction over the chartered banks and its shared responsibilities with the provinces for regulating the trust, mortgage loan,

and insurance companies, the financial sector and the public are naturally looking to the federal government to play an important role in regulatory reform. As explained in the November 8, 1984 document, *A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal*, the government intends to work with the provinces, the public and the financial community to ensure that legislation responds to the rapid changes taking place in the financial system. To this end, preliminary consultations on regulatory change have already taken place with financial industry representatives and the provinces.

The task of developing new legislation will not be an easy one. The policy issues involved are complex. There are, in addition, many distinct industry groups within the financial sector operating under different pieces of federal and provincial legislation and these industry groups have varying interests that must be taken into account. While the road to reform will be a difficult one, there is, however, no turning back. Things have changed quickly during the past five years and public policy and legislation have not kept pace. Changes will be required to modernize the regulatory system whatever course of action is finally decided upon.

This discussion paper is intended to encourage public debate on the broad issues affecting the consumer and the financial community alike and to focus attention on some possible responses. In addition, in the discussions and consultations on this paper, the government will be seeking the public's views on these issues and will consider alternative responses that are put forward. More details on the proposals outlined in this paper will be published in a technical paper in the near future. The technical paper will also include some of the detailed proposals contained in the 1982 federal discussion paper on trust and loan legislation.

Interested parties are requested to send their comments and suggestions to the Minister of State (Finance), House of Commons, Ottawa, K1A 0A6, by July 31, 1985, so that they can be considered in the consultative process. The government will seek to have this discussion paper and the soon-to-be-released technical paper referred to a parliamentary committee for detailed study, with a report back to Parliament by September 30, 1985. The government intends to introduce draft legislation as soon thereafter as possible, recognizing the need both for all parties to be heard and for a timely passage of necessary legislative reforms.

Principles and Directions

In conjunction with the government's overall approach to the formation of public policy, this paper is intended to generate consultation and discussions with the provinces, consumers and industry. It is also intended as input in the parliamentary process. The government is, however, committed to several important principles that it believes will better serve the public interest in the regulation of financial institutions in Canada. They are as follows:

- (i) improve consumer protection;
- (ii) strictly control self-dealing;
- (iii) guard against abuses of conflicts of interest;

- (iv) promote competition, innovation and efficiency;
- (v) enhance the convenience and options available to customers in the marketplace;
- (vi) broaden the sources of credit available to individuals and business;
- (vii) ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system;
- (viii) promote international competitiveness and domestic economic growth;
- (ix) promote the harmonization of federal and provincial regulatory policies.

The present situation is regarded by the government as an opportunity to achieve potential benefits for the financial system and, indeed, the Canadian economy. Because of the importance of financial institutions in channelling savings to finance economic growth, it is essential that they be sound, innovative, dynamic, and internationally competitive. The challenge is to develop a regulatory approach that encourages, rather than inhibits, innovation and efficiency in our financial sector while at the same time protecting the public.

In a fast-changing financial world, regulatory policy should avoid as much as possible the imposition of a preconceived structure on the financial system. While regulation is needed to ensure soundness and consumer protection, market forces should have an important role in shaping the financial system because that will work in the direction of achieving the kind of dynamic and efficient financial system that our economy needs. The proposals summarized below represent the government's judgement as to how policy goals can best be achieved in the current circumstances.

Overview of Proposals

Consistent with the principles stated above, the government is proposing to permit a greater degree of flexibility in institutional arrangements. One way would be to allow the combination of bank and non-bank institutions under the umbrella of a financial holding company. The government believes that these new arrangements would enhance competition among financial institutions and result in improved services for users and the greater efficiency of financial markets. Small and medium-sized businesses would have broader access to funds when borrowing, which would in turn improve the prospects for economic growth and renewal. In addition, financial institutions would have greater flexibility in developing and packaging financial services to best meet business and individual needs. It is hoped that the proposals would have the same effect of expanding choice and lowering costs in the field of business lending as legislative changes in the 1950s and 1960s had in the mortgage and personal loan markets.

These proposals, however, should not be interpreted as the "deregulation" of financial institutions. Indeed, while they would, as described below, provide additional opportunities for financial institutions, there would at the same time be new, tougher rules to ensure consumer protection and the soundness of individual financial institutions and of the financial system as a whole. In addition, the

current high standards required in the formation of new financial institutions would be maintained. The recent failures of some financial institutions have underlined the dangers to which institutions can be exposed where self-dealing, or non-arm's-length transactions, are permitted. The government is therefore proposing to strictly control self-dealing as part of its effort to ensure that federally-incorporated financial institutions are safe places for Canadians to keep their money. The government will consider various alternative methods to provide the strict control over self-dealing that is essential, but considers a clear-cut, uncompromising ban on self-dealing as the option that inspires the greatest confidence in this regard.

Some of the failures have also highlighted the fact that regulators may not always have sufficient authority to take action even after problems or difficulties have been detected. This situation is addressed in the proposals, which outline a number of possible ways that supervisors' powers could be enhanced to enable them to discharge their duties properly.

The regulatory changes that are being proposed would allow most types of federally-incorporated financial institutions greater scope for offering financial services than in the past. Some commonly-controlled non-bank financial institutions have already been organized under the umbrella of a financial holding company. This is essentially the model that the government would like other financial institutions to use if they seek to offer their customers broader services. The proposed approach would permit different types of financial institutions to be commonly owned by a financial holding company. It would, in addition, ensure that federal legislation does not constitute a barrier to such common use of distribution and marketing systems as provincial regulations and licensing policies would permit.

However, in light of the government's policy concerns related to solvency, financial institutions and financial holding companies would have to meet a number of specific structural requirements. They would have to remain distinct corporate entities with their own boards of directors and financial statements. This would be particularly important from a supervisory point of view for assessing capital adequacy and liquidity and in the application of deposit insurance.

With respect to commercial lending, increased competition could be facilitated in two ways: (1) widening the commercial lending powers of trust companies and other non-bank institutions, or (2) allowing financial holding companies to own a bank (to be known as a Schedule C bank). The government is disposed to the second approach. This would ensure that commercial lending engaged in by different financial institutions would be subject to the same regulatory regime. Institutions wishing to establish a Schedule C bank, of course, would have to meet rigorous criteria for financial soundness.

To permit them the same opportunity for diversification as other institutions, provisions would be made to enable Canadian mutual insurance companies and co-operative credit associations to take full advantage of the financial holding company approach. Mutual companies would also be subject to appropriate limitations on the amount of policy-holders' funds used for diversification purposes.

The proposed changes relating to financial holding companies do not generally include Schedule A and B banks. It should be noted that extensive changes were made to the Bank Act in 1980. The government intends to focus at the present time on making changes to other financial legislation. Substantial changes to banking legislation are not being contemplated until the 1990 decennial review of the Bank Act, although there may be some changes including proposed amendments to the rules regarding reserve requirements. In the meantime, the government is prepared to begin consultations on the 1990 Bank Act review.

One issue this raises is the implications for the competitive position of smaller, regional Schedule A banks in the period between passage of legislation associated with the proposals in this paper and subsequent amendments to the Bank Act. The government is concerned that the proposals in this paper do not disadvantage such institutions, and it will enter into discussions regarding ways of ensuring that they are able to maintain a healthy competitive position in the markets they serve. One way could be to allow such Schedule A banks, where circumstances warrant, to become Schedule C banks which would allow them, under a holding company framework, to diversify into related financial activities.

With respect to investment dealers, the federal government recognizes that these institutions traditionally have been regulated at the provincial level. In recent years, a number of provincial governments have been reviewing their policies for this sector and in the process have considered the possibility of greater participation of financial institutions in the ownership of securities dealers. The federal government does not want to interfere with provincial policies in respect of the ownership of securities dealers and, therefore, proposes to allow investment in securities dealers' equity by financial holding companies, to the extent permitted in the various provincial jurisdictions.

The regulatory approach the government is proposing is expected to produce benefits to consumers and the economy. Financial institutions should have greater scope to react to market forces and to pursue cost efficiencies. In turn, consumers should benefit from a more competitive marketplace, more convenient financial packages, and possibly lower prices. The government recognizes that the proposed changes would make it easier for non-bank financial institutions to provide "one-stop shopping". This should be interpreted, however, as facilitating such a trend, not promoting it. The government is confident that a sufficient variety of choice will continue to exist for those who wish to diversify their sources of financial services.

As previously noted, one of the areas that will require a tougher set of rules is non-arm's-length transactions, or self-dealing. This is of particular concern in the case of closely-held institutions where a single shareholder or a group of associated shareholders can potentially exert influence or control. There currently are rules prohibiting non-arm's-length lending in trust, mortgage loan and insurance company legislation. Thus, the concept of a ban on self-dealing is already well established. However, the rules do not cover all types of situations or transactions. In the government's view, the best way to provide the strict control over self-dealing that is essential is to broaden this ban and apply it rigorously to all types

of financial transactions. This would be an essential feature of the government's proposals to protect Canadians who entrust their savings to financial institutions.

Another of the government's regulatory concerns is the potential for conflicts of interest to occur in the provision of different types of financial services within a single institution or within a conglomerate. The government intends to significantly enhance protection for consumers in this regard. It is therefore proposing, among other things, the creation of a new public body to investigate complaints and represent consumer interests where abuses of this nature occur or are suspected. In addition, where trust and other financial activities are carried out in the same institution, or related group of institutions, the government is proposing that a clear separation be maintained between trust investment decision-making and other operations.

In recognition of the increased complexity of the financial system, and the possibility of closer ties among institutions, the government will consider changes in its system of supervision. At present, the Office of the Inspector General of Banks supervises the chartered banks while the Department of Insurance supervises the trust, mortgage loan and insurance companies and other federally-regulated financial institutions. It may be appropriate to consolidate these functions in a comprehensive supervisory body.

With respect to the ownership of financial institutions, the government's view is that while restrictions limiting individual shareholdings to 10 per cent have helped to minimize the potential for self-dealing in the banking industry, they are not the only method of achieving such an objective. Strict controls on self-dealing can accomplish the same thing. It is therefore not the government's intention to propose a retroactive restructuring of the ownership of non-bank financial institutions. Such a policy would waste effort and inhibit managerial innovativeness and efficiency, without being essential to the achievement of public policy goals.

With regard to foreign ownership, the government proposes to leave the present rules unchanged. In addition, financial holding companies would be subject to the same general principles as presently exist in the trust and insurance legislation, i.e., that transfers of ownership would be restricted (on the basis of a maximum limit of 10 per cent for individual non-residents and 25 per cent for total foreign ownership), but new entry would be freely allowed. However, because Schedule C banks would be subject to the same foreign-ownership restrictions as Schedule A banks, they could not be part of a foreign-controlled financial holding company.

Ministerial discretion over the formation of new financial institutions has been a traditional feature of financial institutions legislation. It has become apparent that there are also circumstances where Ministerial control over the transfer of shares is equally important. It is, therefore, the government's intention to require Ministerial approval of transfers of significant blocks of shares of financial institutions.

The need for a review of policy regarding deposit insurance has been underscored by the recent failure of some small insured deposit-taking institutions. A private sector group, headed by Robert Wyman, Chairman of Pemberton Houston

Willoughby Incorporated, has been formed recently by the Minister of State (Finance) to review the Canada Deposit Insurance Corporation and its operations, and to produce a report. The government intends to wait for that report before making proposals in this area.

The government is considering the simplification of investment rules for insurance, trust and mortgage loan companies and pension funds. The idea suggested by these institutions is to shift the nature of the rules from the current mainly “qualitative” approach (based on limiting investments in companies that do not meet earnings and dividends tests) to a “quantitative” or “portfolio” approach (based on limiting the proportion of a portfolio that can be invested in each type of security). Such a change would provide these institutions with greater leeway to choose the investments they feel are appropriate while still protecting against undue risk. Not only would this broaden the range of investments for financial institutions but it would enhance the ability of small and medium-sized businesses to issue new securities. The government is interested in discussing this matter further with interested parties.

Changes of the magnitude described above, of course, would require a transition period during which financial institutions would have time to adjust. The government intends to consult with the financial sector to ensure that a reasonable time frame is provided for institutions to comply with new legislative requirements.

The proposed changes would affect the following federal laws: Trust Companies Act, Loan Companies Act, Canadian and British Insurance Companies Act, Foreign Insurance Companies Act, Quebec Savings Banks Act, Co-operative Credit Associations Act, and the Pension Benefits Standards Act. Moreover, new financial holding companies legislation would be written and consequential changes to the Bank Act would be made.

The government additionally proposes to introduce a cycle for the regular review of financial institutions legislation. The various acts would be reviewed at the same time every 10 years, with the review triggered by a “sunset” clause in each act. The decennial revision of the Bank Act would be shifted after 1990 to make it coincide thereafter with the decennial review of legislation for non-bank financial institutions. The government will also seek to have discussions with the provinces with the aim of harmonizing the federal review process with provincial reviews.

d'investissements des institutions financières, mais ce changement augmenterait la possibilité pour les petites et moyennes entreprises d'émettre des nouveaux titres. Le gouvernement est disposé à examiner cette question plus à fond avec les parties intéressées.

Des changements de l'ampleur indiquée exigeront bien entendu une période de transition qui donnera aux institutions financières le temps de s'adapter. Le gouvernement se propose de tenir des consultations avec le secteur financier afin de donner aux institutions un délai raisonnable pour se conformer aux nouvelles exigences législatives.

Les changements proposés toucheraient les lois fédérales suivantes: la Loi sur les compagnies fiduciaires, la Loi sur les compagnies de prêt, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les banques d'épargne de Québec, la Loi sur les associations coopératives de crédit et la Loi sur les normes des prestations de pension. En outre, de nouvelles mesures législatives concernant les sociétés de portefeuille financières seraient rédigées et des changements corrélatifs seraient apportés à la Loi sur les banques.

De plus, le gouvernement se propose d'instaurer un mécanisme de réexamen périodique de la législation des institutions financières. Les diverses lois seraient réétudiées simultanément tous les 10 ans, le processus étant déclenché par une clause d'expiration de chaque loi. La révision décennale de la Loi sur les banques sera modifiée après 1990 de manière à coïncider avec le réexamen décennal de la législation des autres institutions. Le gouvernement cherchera également à engager des pourparlers avec les provinces en vue d'harmoniser les processus fédéral et provinciaux de réexamen.

financières réglementées à l'échelon fédéral. Il serait peut-être opportun de regrouper ces fonctions au sein d'un même organisme de surveillance.

En ce qui concerne la propriété des institutions financières, le gouvernement est d'avis que, si les règles limitant les participations individuelles à 10 pour cent ont contribué à réduire les risques de transactions intéressées dans le secteur bancaire, elles ne constituent pas le seul moyen de parvenir à cet objectif. Des contrôles rigoureux des transactions intéressées peuvent aboutir au même résultat. En conséquence, le gouvernement n'entend pas proposer une restructuration rétroactive de la propriété des institutions financières non bancaires. Une telle politique serait un gaspillage d'énergie et ferait obstacle à l'innovation et à l'efficacité dans la gestion des sociétés, sans être pour autant indispensable à la réalisation des objectifs de la politique publique.

En matière de propriété étrangère, le gouvernement propose de conserver les règles actuelles. De plus, les sociétés de portefeuille financières seraient assujetties aux mêmes principes généraux que ceux qui existent dans la législation des compagnies de fiducie et d'assurance — c'est-à-dire que les transferts de propriété seraient restreints (par un plafond individuel de 10 pour cent et un plafond global de 25 pour cent pour les intérêts étrangers), mais que les nouveaux participants auraient libre accès au secteur. Cependant, comme les banques de l'Annexe C seraient soumises aux mêmes restrictions que celles de l'Annexe A en matière de propriété étrangère, elles ne pourraient appartenir à une société de portefeuille financière contrôlée par des intérêts étrangers.

Les pouvoirs ministériels discrétionnaires, quant à la formation de nouvelles institutions financières, a toujours caractérisé la législation de ces institutions au Canada. On a constaté qu'il existait d'autres cas où le droit de regard du ministre sur les transferts d'actions était tout aussi important. En conséquence, le gouvernement se propose d'assujettir les transferts d'importants paquets d'actions des institutions financières à une autorisation ministérielle.

La nécessité de réexaminer la politique dans le domaine de l'assurance-dépôts a été confirmée par les faillites récentes de certaines petites institutions de dépôts. Un groupe du secteur privé, dirigé par Robert Wyman, président de *Pemberton Houston Willoughby Incorporated*, a été formé récemment par le ministre d'Etat (Finances) afin de réexaminer la Société d'assurance-dépôts du Canada. Le gouvernement attendra son rapport avant de formuler des propositions dans ce domaine.

Le gouvernement étudie la simplification des règles de placement applicables aux sociétés d'assurance, de fiducie et de prêt hypothécaire ainsi qu'aux caisses de retraite. Le principe suggéré par ces institutions est de modifier la nature des règles en remplaçant l'optique surtout «qualitative» qui s'applique actuellement (fondée sur la restriction des investissements dans des sociétés ne répondant pas aux normes de gains et de dividendes) par une formule «quantitative» ou de «portefeuille» (prescrivant la proportion maximale que chaque catégorie d'avoirs peut représenter dans un portefeuille). Un tel changement donnerait à ces institutions plus de liberté pour choisir les placements qu'elles jugent appropriés, tout en limitant les risques. Non seulement cela élargirait-il l'éventail

propose d'autoriser les sociétés de portefeuille financières à prendre une participation au capital des courtiers dans la mesure permise par les diverses autorités provinciales.

L'approche réglementaire proposée par le gouvernement devrait bénéficier aux consommateurs et à l'économie. Les institutions financières devraient être mieux en mesure de réagir à l'évolution du marché et de réaliser des économies. De leur côté, les consommateurs devraient bénéficier d'un marché plus concurrentiel, d'ensembles de services financiers plus commodés et, peut-être, d'un abaissement des prix. Le gouvernement reconnaît que les changements proposés permettront aux institutions financières d'offrir plus facilement un « omni-marché » aux consommateurs de services financiers. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il favorisera une telle évolution. Le gouvernement est convaincu que les personnes qui désirent diversifier leurs sources de services financiers continueront de disposer d'un choix suffisamment varié.

Comme il a été indiqué, l'un des domaines où les règles doivent être rendues plus strictes est celui des opérations comportant un lien de dépendance, ou des transactions intéressées. Cela soulève un problème particulièrement sérieux pour la réglementation dans le cas des institutions à capital fermé, où un actionnaire unique ou un groupe d'actionnaires associés est en mesure d'exercer son influence ou un pouvoir de contrôle. Des règles interdisent à l'heure actuelle les prêts avec un lien de dépendance dans la législation des sociétés de fiducie, de prêt hypothécaire et d'assurance. Ainsi, l'interdiction des transactions intéressées est un principe établi. Cependant, les règles ne s'appliquent pas à toutes les catégories de situations ou d'opérations. Le gouvernement estime que la meilleure façon d'appliquer rigoureusement le contrôle essentiel des transactions intéressées serait d'élargir cette interdiction et de l'appliquer de manière rigoureuse à tous les genres d'opérations financières. Cela constituerait un élément essentiel des propositions du gouvernement visant à protéger les Canadiens qui confient leur épargne aux institutions financières.

Une autre préoccupation du gouvernement en matière réglementaire est le risque de conflits d'intérêts dans la prestation de différents genres de services financiers au sein d'une même institution ou d'un groupe de sociétés. Le gouvernement entend améliorer sensiblement la protection du consommateur à cet égard. Aussi propose-t-il, entre autres choses, de créer un nouvel organisme public qui ferait enquête sur les plaintes et défendrait les consommateurs quand des abus de ce genre seraient détectés ou soupçonnés. De plus, quand des activités de fiducie et d'autres activités financières seraient menées dans une même institution ou dans un groupe d'institutions liées, une séparation bien nette devrait être maintenue, selon les propositions du gouvernement, entre les décisions de placement des fonds en fiducie et les autres activités.

Étant conscient de la complexité croissante du système financier et de la possibilité de liens plus étroits entre les institutions, le gouvernement étudiera les changements possibles de ses mécanismes de surveillance. À l'heure actuelle, le Bureau de l'Inspecteur général des banques supervise les institutions bancaires tandis que le Département des assurances joue ce rôle à l'égard des sociétés de fiducie, de prêt hypothécaire et d'assurance ainsi que des autres institutions

aux autorités de surveillance d'évaluer la suffisance du capital, la liquidité des institutions et l'application de l'assurance-dépôts.

En ce qui a trait au domaine des prêts commerciaux, un accroissement de la concurrence pourrait être poursuivi de deux manières: 1) en élargissant les pouvoirs de prêt commercial des sociétés de fiducie et des autres institutions non bancaires; 2) en autorisant les sociétés de portefeuille financières à être propriétaires d'une banque (qui serait une banque de l'Annexe C). Le gouvernement penche pour la seconde solution. Cela assurerait que les prêts commerciaux consentis par les différentes institutions financières seraient assujettis au même régime réglementaire. Les institutions désireuses d'établir une banque de l'Annexe C devraient, bien sûr, satisfaire aux critères rigoureux de santé financière.

Pour leur donner les mêmes possibilités de diversification qu'aux autres institutions, on permettrait aux compagnies mutuelles d'assurance et aux associations coopératives de crédit d'utiliser la formule de la société de portefeuille financière pourvu qu'elles soient financièrement saines. Les mutuelles seraient aussi assujetties à des plafonds appropriés, appliqués aux fonds des assurés qui servent à la diversification.

Les changements proposés à l'égard des sociétés de portefeuille financières ne portent généralement pas sur les banques de l'Annexe A ou B. Il convient de rappeler que d'importants changements avaient déjà été apportés en 1980 à la Loi sur les banques. Le gouvernement se propose maintenant de se concentrer sur la réforme du régime des autres institutions financières. On n'envisage pas d'apporter des changements appréciables à la législation bancaire avant la révision décennale de 1990 de la Loi sur les banques, bien que certaines modifications pourraient être apportées, comme les modifications proposées aux exigences de réserve. D'ici là, le gouvernement est disposé à amorcer des consultations sur la révision de 1990 de la Loi sur les banques.

L'une des questions qui se posent à cet égard est la situation concurrentielle des banques régionales moins importantes de l'Annexe A au cours de la période qui séparera l'adoption des mesures législatives découlant des propositions de ce document et les modifications subséquentes de la Loi sur les banques. Le gouvernement, désireux que les propositions de ce document ne désavantagent pas ces institutions, entamera des discussions sur la façon de permettre à ces banques de garder une saine compétitivité sur les marchés qu'elles desservent. Une solution consisterait peut-être à permettre à ces banques de l'Annexe A, lorsque la situation le justifie, de devenir des banques de l'Annexe C, de manière à ce qu'elles puissent, sous l'égide d'une société de portefeuille, diversifier leurs activités financières.

En ce qui concerne les courtiers en valeurs mobilières, le gouvernement fédéral reconnaît qu'ils ont toujours été réglementés au niveau provincial. Ces dernières années, plusieurs provinces ont entrepris un réexamen de leur politique dans ce secteur, ainsi, elles ont envisagé la possibilité d'une participation accrue des institutions financières à la propriété des maisons de courtage. Le gouvernement fédéral, désireux de ne pas empiéter sur la politique provinciale dans ce domaine,

largement accès aux capitaux d'emprunt, ce qui améliorera les perspectives de croissance et de renouveau économique. De plus, les institutions financières seront plus libres d'élaborer et d'offrir des services financiers répondant mieux aux besoins des entreprises et des particuliers. Les propositions auraient, espère-t-on, le même effet dans le domaine des prêts aux entreprises — soit l'élargissement des choix et l'abaissement des coûts — que n'en avaient eu les changements législatifs des années 50 et 60 dans le domaine des prêts hypothécaires et personnels.

Ces propositions, toutefois, ne doivent pas être considérées comme une «déréglementation» du secteur financier. En fait, s'il est vrai qu'elles se traduiraient par une plus grande liberté pour les institutions financières, ces dernières seraient soumises simultanément à des règles plus strictes afin d'assurer la protection des consommateurs et l'intégrité des institutions prises individuelle-ment, et du système financier dans son ensemble. En outre, les normes élevées courantes exigées à l'égard des formations de nouvelles institutions financières seraient maintenues. Les faillites récentes de certaines institutions financières ont mis en lumière les dangers auxquels un établissement peut être exposé lorsqu'on permet les transactions intéressées, c'est-à-dire les opérations comportant un lien de dépendance. Aussi le gouvernement propose-t-il de contrôler rigoureusement les transactions intéressées, de façon que les institutions financières constituées au niveau fédéral restent des lieux sûrs pour le placement de l'argent des Canadiens. Le gouvernement envisagera les diverses méthodes de contrôler rigoureusement les transactions intéressées comme cela s'impose, mais considère une interdiction nette et sans compromis des transactions intéressées comme étant l'option qui inspire le plus confiance à cet égard.

Certaines faillites ont également montré que les autorités réglementaires ne disposaient pas toujours de pouvoirs suffisants pour agir, même lorsque des problèmes étaient détectés. Les propositions exposent diverses façons possibles de renforcer les pouvoirs des organes de surveillance pour leur permettre de s'acquitter convenablement de leurs tâches.

Les changements que l'on propose d'apporter à la réglementation donneront à la plupart des institutions financières non bancaires constituées au niveau fédéral une plus grande liberté pour offrir des services financiers que dans le passé. Certaines institutions non bancaires contrôlées par des capitaux communs ont déjà été mises sur place sous l'égide d'une société de portefeuille financière. C'est la essentiellement le modèle que le gouvernement aimerait voir suivre par d'autres institutions financières si elles voulaient élargir le choix des services offerts à leur clientèle. La formule proposée permettrait à différentes catégories d'institutions financières d'appartenir à une même société de portefeuille financière. Elle assurerait en outre que la législation fédérale ne fasse pas obstacle à l'utilisation de systèmes communs de distribution et de commercialisation, sous réserve de la réglementation et des exigences provinciales en matière de licences.

Cependant, pour satisfaire aux préoccupations des autorités en matière de solvabilité, les institutions et les sociétés de portefeuille financières seraient tenues de respecter une certaine structure. Elles devraient demeurer des entités juridiques distinctes, chacune avec son conseil d'administration et ses états financiers. Le maintien d'institutions distinctes serait particulièrement important pour permettre

grands principes grâce auxquels la réglementation des institutions financières servira mieux l'intérêt public au Canada. Ces principes sont les suivants:

- (i) améliorer la protection du consommateur;
- (ii) contrôler rigoureusement les transactions intéressées;
- (iii) prévenir les abus éventuels dus aux conflits d'intérêts;
- (iv) promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
- (v) accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur;
- (vi) élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises;
- (vii) assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier;
- (viii) promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure;
- (ix) promouvoir l'harmonisation des politiques réglementaires fédérale et provinciales.

La situation actuelle est considérée par le gouvernement comme une occasion pour concrétiser les possibilités qui s'offrent au système financier et, en fait, à toute l'économie canadienne. En raison du rôle important qu'elles jouent dans la canalisation de l'épargne pour financer la croissance économique, les institutions financières doivent être saines, innovatrices, dynamiques et concurrentielles au niveau international. Le défi consiste à élaborer une approche réglementaire qui favorise, au lieu d'y faire obstacle, l'innovation et l'efficacité de notre secteur financier tout en protégeant le public.

Dans un monde financier en évolution rapide, la politique réglementaire doit éviter autant que possible d'imposer une structure préétablie au système financier. La réglementation est certes nécessaire pour assurer l'intégrité du système et la protection des consommateurs, mais il faut laisser le marché jouer le rôle important qui doit être le sien dans le modelage du système financier, car c'est ainsi qu'on obtiendra le système financier efficace et dynamique dont notre économie a besoin. Les propositions exposées ci-après représentent l'opinion du gouvernement sur la façon dont les objectifs de politique publique pourraient être atteints au mieux dans les conditions actuelles.

Aperçu des propositions

Conformément aux principes énoncés précédemment, le gouvernement propose d'autoriser une plus grande souplesse dans les modalités d'organisation des institutions. Une façon serait de permettre la création d'institutions bancaires et non bancaires réunies sous contrôle d'une société de portefeuille financière. Ces nouveaux arrangements permettraient d'accroître la concurrence entre les institutions financières, d'améliorer les services aux usagers et de rendre les marchés financiers plus efficaces. Les petites et moyennes entreprises auront plus

Principes et directives

Ce document a pour objet d'encourager la discussion avec les provinces, les consommateurs et l'industrie. Il servira également de document de base au processus parlementaire. Le gouvernement est cependant attaché à plusieurs

Les banques à charte étant du ressort exclusif du gouvernement fédéral et la réglementation des fiduciaires, des sociétés de prêt hypothécaire et d'assurance étant une responsabilité partagée entre le fédéral et les provinces, le secteur financier et le public s'attendent donc naturellement à ce que le gouvernement fédéral joue un rôle important dans la réforme réglementaire. Comme l'indiquait le document du 8 novembre 1984 intitulé *Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouveau économique*, le gouvernement se propose de veiller, en collaboration avec les provinces, le public et les milieux financiers, à ce que la législation tiennne compte des transformations rapides du système financier. À cette fin, des consultations préliminaires ont déjà eu lieu avec des représentants du secteur financier et les provinces quant aux modifications de la réglementation.

L'élaboration de nouvelles mesures législatives ne sera pas chose facile. Les questions en jeu sont particulièrement complexes. Le secteur financier comprend en outre divers groupes qui sont régis par différents textes législatifs fédéraux et provinciaux et ces groupes d'industries ont des intérêts différents qui doivent être pris en considération. Quoique la voie de la réforme sera difficile, on ne peut cependant revenir en arrière. La situation a évolué rapidement depuis cinq ans, et la politique et la législation publiques n'ont pas suivi. Peu importe la ligne d'action qui sera choisie, des changements doivent être apportés aux lois pour moderniser le régime réglementaire.

Ce document d'étude vise à encourager un débat public sur les grandes questions intéressant les consommateurs et les milieux financiers, et d'attirer l'attention sur les mesures possibles. En outre, au cours des discussions et consultations, le gouvernement sollicitera les vues du public sur ces questions et examinera les propositions de ce document seront fournies dans un document technique à paraître dans un proche avenir. Le document technique renfermera également certaines des propositions détaillées portant sur la législation visant les sociétés de fiduciaire et de prêt avancées par le fédéral dans un document d'étude publié en 1982.

Les intérêts sont priés de faire connaître leurs observations et propositions au ministre d'État (Finances), Chambre des communes, Ottawa, K1A 0A6 d'ici le 31 juillet 1985 afin qu'elles puissent être prises en compte dans le processus de consultation. Le gouvernement demandera que ce document d'étude et le document technique à paraître soient référés à un comité parlementaire pour fins d'examen détaillé, lequel serait chargé de faire rapport au Parlement avant le 30 septembre 1985. Le gouvernement se propose d'introduire un avant-projet de loi dès que cela sera possible après cette date, compte tenu de la nécessité d'entendre toutes les parties intéressées et de procéder en temps voulu à l'adoption des réformes législatives requises.

Sommaire

Les institutions financières sont en pleine mutation au Canada. Le partage traditionnel des rôles est perturbé par toute une série de facteurs nouveaux. Il s'agit dans une certaine mesure d'un phénomène international. La réglementation du secteur financier est devenue une question de premier plan non seulement au Canada, mais aussi dans plusieurs autres grands pays industrialisés.

Les changements du système financier canadien ont été relativement rapides; ils ont évidemment entraîné une réévaluation considérable dans les institutions. Les changements ont surtout pris la forme d'une diversification qui a vu les institutions empirier sur leurs «domaines» respectifs. Cela a rendu encore plus floues les distinctions entre les diverses catégories d'institutions.

Malgré ces changements rapides, les institutions financières ont bien servi le marché canadien. Elles se sont gagné la confiance des Canadiens et ont gardé une réputation exemplaire à l'étranger.

Cependant, les phénomènes nouveaux, joints à la faillite récente de plusieurs sociétés de fiducie, de prêt hypothécaire et d'assurance générale ont suscité dans le public un intérêt à l'égard de la réglementation des institutions financières en général et des politiques sur la santé des institutions financières en particulier. En outre, les institutions telles que les compagnies de fiducie, de prêt hypothécaire et d'assurance ont réclamé avec encore plus d'insistance une modification de leur loi et régime réglementaire. À la différence de la législation bancaire, les lois du Parlement qui régissent ces dernières institutions n'ont pas à être réexaminées tous les 10 ans. On a accédé jusqu'ici à leurs demandes en apportant des changements ponctuels au fil des ans, mais les lois les régissant n'ont pas subi de révision générale depuis plusieurs décennies.

L'évolution et les problèmes récents du secteur financier ont amené le gouvernement fédéral à remettre en question certaines hypothèses fondamentales sur la manière dont l'État doit concevoir sa réglementation pour mieux répondre aux objectifs de la politique publique. La pratique de longue date qui consiste, lorsqu'on formule la politique publique, à considérer séparément chaque remise en cause. On admet généralement que la législation existante n'a pas été conçue en fonction de la structure qui apparaît maintenant dans le secteur financier, de sorte qu'un réexamen fondamental de la manière dont la politique publique est mise en oeuvre dans ce secteur s'impose. Ce document a pour but de stimuler un débat public très vaste qui initiera le processus menant à une réponse législative à l'évolution du secteur financier.

Avril 1985

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. F 2-63/1985-1

ISBN 0-662-53713-01

